



Adjunct Professor's Collection of Public Lectures

**DEVELOPMENT IN PUBLIC
ADMINISTRATION & MANAGEMENT**
Current Issues

Dato' Professor Dr. Abdullah Sanusi Ahmad

Adjunct Professor's Collection of Public Lectures

**DEVELOPMENT IN PUBLIC
ADMINISTRATION & MANAGEMENT**

Current Issues

Adjunct Professor's Collection of Public Lectures
**DEVELOPMENT IN PUBLIC
ADMINISTRATION & MANAGEMENT**
Current Issues

Dato' Professor Dr. Abdullah Sanusi Ahmad

PERPUSTAKAAN UNITEM



0008662

Jawatankuasa Penerbitan
Universiti Utara Malaysia
Sintok 06010 Jitra Kedah Darul Aman
1993

ISBN 983-9559-19-2

Cetakan Pertama 1993

© Abdullah Sanusi Ahmad

Hakcipta terpelihara. Sebarang bahagian dalam buku ini tidak boleh diterbitkan semula, disimpan dalam cara yang boleh digunakan semula, ataupun dipindahkan, dalam sebarang bentuk atau dengan sebarang cara, baik dengan cara elektronik, mekanik, penggambaran semula, perakaman dan sebagainya, tanpa mendapat izin dari **Jawatankuasa Penerbitan Universiti Utara Malaysia.**

Perpustakaan Negara Malaysia

Cataloguing-in-Publication Data

Abdullah Sanusi Ahmad, Dato'

Adjunct professor's collection of public
lectures : development in public administration
& management : current issues.

ISBN 983-9559-19-2

1. Public administration—Malaysia 2. Government
business enterprises—Malaysia. 3. Institution
building—Malaysia. 4. Personnel management—
Malaysia. 5. Management. I. Ali Yusob Md. Zain.
II. Title : Development in public administration
& management.

658

Dicetak oleh Percetakan UPCAS Sdn. Bhd.

Untuk anak-anakku:

*Farzal
Muhammad
Redza
Iskandar*

Yang banyak memberi inspirasi

KANDUNGAN

<i>Pengiring Kata Menteri Pendidikan</i>	ix
<i>Kata Aluan Naib Canselor</i>	xi
<i>Prakata</i>	xiii
<i>Sinopsis</i>	xv
1. Pentadbiran Awam : Falsafah, Trend dan Isu-isu Berkaitan	1
2. Management of Public Enterprises : Some Key Issues	17
3. Institution Building - Theory and Practice	33
4. Human Resource Management : Mobilising People for Organisational Growth	43
5. The Managers of Tomorrow - Their Management Styles and Organisational Effectiveness	59



مَنْتَرِي فَنْدِيدِقْتَن مَلِيسِيَا
MENTERI PENDIDIKAN MALAYSIA

PENGIRING KATA

Penerbitan bahan bacaan dalam bidang pentadbiran dan pengurusan adalah berkurangan di negara kita. Ketandusan ini amat ketara sekiranya ditinjau dalam konteks negara Malaysia. Oleh itu, saya merasa gembira dengan penerbitan buku ini. Lebih-lebih lagi pula buku ini mempunyai contoh-contoh serta isu-isu pentadbiran dan pengurusan di Malaysia. Usaha pengarang yang menonjolkan aspek-aspek pengurusan serta isu-isu sampingannya dengan mengambil contoh-contoh tempatan adalah usaha yang harus dicontohi oleh pengarang-pengarang tempatan yang lain.

Kementerian Pendidikan sentiasa mengalu-alukan penerbitan buku-buku bercorak ilmiah, tetapi masih lagi boleh ditatapi oleh orang ramai. Buku ini saya kira, berorientasikan sedemikian.

Saya percaya buku ini amat berguna kepada pegawai-pegawai Kerajaan, para mahasiswa dan juga kepada mereka yang berminat di dalam aspek pentadbiran dan pengurusan dari kalangan masyarakat umum.

Saya mengucapkan tahniah kepada Universiti Utara Malaysia kerana mempelopori konsep Profesor Adjung di kalangan masyarakat kampus universiti di Malaysia dan kejayaan menerbitkan koleksi syarahan ini.

Sekian.

Terima kasih.

(DATUK AMAR DR. SULAIMAN BIN HAJI DAUD)



UNIVERSITI UTARA MALAYSIA

Sintok 06010 Jitra, Kedah Darulaman, Malaysia. Tel: 04-741801 - 8 Cable: UTAMAS Telex: MA 42052 Fax: 04-741043

Pejabat Naib Canselor

KATA ALUAN NAIB CANSELOR

Saya mengambil kesempatan ini untuk mengucapkan tahniah kepada Sekolah Ekonomi dan Pentadbiran Awam dan Jawatankuasa Penerbitan di atas kejayaan menerbitkan kumpulan syarahan iktisad Profesor Adjung ini. Kumpulan syarahan oleh Dato' Dr. Abdullah Samusi bin Ahmad ini merupakan terbitan pertama di dalam Siri Syarahan Iktisad Profesor Adjung.

Penerbitan kertas syarahan seumpama ini, di samping menjadi rekod terhadap usaha Universiti Utara Malaysia memelopori konsep Profesor Adjung pada awal tahun 1990, juga dapat membantu di dalam usaha untuk menyebarkan gagasan, pandangan dan juga pengalaman yang dimiliki oleh tokoh-tokoh yang dilantik sebagai Profesor Adjung Universiti Utara Malaysia. Ini selaras dengan hakikat yang dipegang oleh Universiti bahawa bidang pengurusan adalah suatu bidang yang dinamis yang mana proses pembelajarannya adalah berterusan. Penglibatan tokoh-tokoh dalam bidang pengurusan dan iktisad yang berkaitan akan dapat membantu untuk merapatkan lagi jurang antara teori dan praktis.

Universiti Utara Malaysia berharap agar penerbitan seumpama ini dapat diteruskan dari masa ke masa untuk meningkatkan lagi hasil penerbitan Universiti yang bermutu, serta memberi peluang kepada masyarakat yang berminat dan menghayati bidang pengurusan dan iktisad dalam konteks yang lebih luas dan realistik.

DATO' DR. OTHMAN YEOP ABDULLAH
NAIB CANSELOR
UNIVERSITI UTARA MALAYSIA

PRAKATA

Koleksi Syarahan Ikhtisas Profesor Adjung "**Development in Public Administration and Management : Current Issues**" ini dibukukan di atas kesedaran tentang kurangnya terdapat buku-buku di dalam bidang pentadbiran awam dan pengurusan. Lebih-lebih lagi ia diusahakan untuk memuatkan elemen-elemen serta contoh-contoh tempatan.

Walaupun koleksi ini tidak menyeluruh dan mencakupi segala aspek pengurusan dan pentadbiran, namun ianya digubal untuk memberi satu gambaran perkembangan ilmu dalam pentadbiran awam serta isu-isu berkaitan dengan pentadbiran awam.

Model pembangunan institusi dan organisasi juga dipaparkan bersama dengan pembolehubah-pembolehubah yang boleh mempengaruhi pembangunan sesebuah organisasi. Sebagai perkembangan seterusnya, sebuah esei mengenai pengurusan sumber tenaga manusia telah dimuatkan untuk memberi contoh kepada pembaca tentang kepentingan mewujudkan pengurusan sumber tenaga manusia yang berkesan supaya dapat memperkukuhkan sesebuah organisasi.

Peranan pengurusan dan cara pengurusan juga dibentangkan demi untuk keberkesanan sesebuah organisasi. Pengurus harus mempunyai wawasan dan berfikiran strategi untuk menghadapi cabaran masa depan seperti integrasi dan persejagatan ekonomi dunia.

Koleksi syarahan ini dibentangkan untuk mengadakan satu pertalian perkembangan pentadbiran dan pengurusan di dalam situasi dunia yang berubah-ubah.

Tujuan utama menerbitkan koleksi syarahan ini adalah untuk memberikan pengetahuan asas mengenai isu-isu di dalam pentadbiran dan pengurusan khususnya kepada para mahasiswa, pegawai-pegawai kerajaan dan masyarakat umum. Ianya diolah dengan mengambil kira teori-teori pengurusan masa kini dan diaplikasi dalam konteks Malaysia. Adalah diharapkan juga ianya boleh dijadikan sumber rujukan dan pengantar kepada kursus-kursus pentadbiran dan pengurusan di institusi-institusi pengajian tinggi tempatan.

Sehubungan ini, saya mengambil kesempatan untuk mengucapkan terima kasih kepada Universiti Utara Malaysia kerana memberi sokongan penuh untuk menerbitkan buku ini.

DATO' DR. ABDULLAH SANUSI AHMAD
PROFESOR ADJUNG
SEKOLAH EKONOMI DAN PENTADBIRAN AWAM

SINOPSIS

Artikel-artikel yang dimuatkan di dalam buku ini merupakan kumpulan syarahan ikhtisas yang telah disampaikan oleh Dato' Dr. Abdullah Sanusi bin Ahmad, Profesor Adjung, Sekolah Ekonomi dan Pentadbiran Awam, Universiti Utara Malaysia. Kumpulan ini mengandungi lima buah kertas yang telah dibentangkan pada tahun 1990 dan 1991 di Universiti Utara Malaysia.

Kertas pertama, **"Pentadbiran Awam: Falsafah, Trend dan Isu-isu Berkaitan"** membicarakan perkembangan pentadbiran awam dari perspektif sejarah. Perbincangan juga menyentuh proses perubahan yang berlaku di dalam peranan birokrasi akibat daripada perubahan fungsi-fungsi pemerintah. Di dalam masyarakat primitif, ketua merupakan pemerintah mutlak. Arus perubahan menyebabkan berlakunya rombakan di dalam sistem pemerintahan. Justeru itu ketua tidak lagi boleh bertindak sebagai pemerintah mutlak. Rakyat menjadi semakin terlibat di dalam proses pemerintahan. Negara-negara moden membentuk perlembagaan bagi menentukan arah ataupun destinasi masing-masing berdasarkan keperluan persekitaran dan juga tuntutan masyarakat.

Kepentingan pentadbiran awam di dalam sesebuah sistem pemerintahan turut disentuh di dalam kertas ini. Pentadbiran awam berfungsi untuk menentukan wujudnya pembangunan, ketenteraman, perkhidmatan awam dan undang-undang.

Penulis seterusnya membicarakan dengan ringkas struktur kerajaan Malaysia, khususnya berhubung dengan konsep pengasingan kuasa (*separation of powers*) di antara badan-badan legislatif, eksekutif, dan kehakiman. Akhirnya penulis memberikan beberapa contoh tentang peranan pentadbiran awam dalam berbagai-bagai peringkat di Malaysia.

Kertaskedua **"Management of Public Enterprises : Some Key Issues"** mengemukakan satu lagi dimensi yang terdapat di dalam pentadbiran awam, kerana perusahaan awam merupakan agen pembangunan yang penting, khususnya di negara-negara sedang membangun. Pengurusan perusahaan awam merupakan usaha yang lebih kompleks berbanding dengan pengurusan organisasi swasta tulen, ataupun dengan pentadbiran awam. Negara-negara membangun seperti Malaysia, yang menggunakan perbadanan awam sebagai jentera pembangunan yang penting, terpaksa berhadapan dengan pelbagai masalah di dalam pengurusanannya. Pengurus-pengurus perbadanan awam bukan sahaja dikehendaki mahir di dalam operasi industri, malah mereka juga perlu memiliki kemahiran-kemahiran untuk menangani *interfaced* di antara perusahaan awam yang mereka terajui dengan kerajaan. Penulis juga membincangkan asas-asas yang membawa kepada penubuhan perusahaan awam, khususnya di Malaysia. Penulis mengklasifikasikan fungsi-fungsi khusus perusahaan awam di Malaysia kepada: pengawalan, penggalakan, pembangunan, prasarana, perkhidmatan dan perniagaan. Perusahaan awam memainkan peranan-peranan tertentu di dalam merealisasikan matlamat Dasar Ekonomi Baru. Berdasarkan pencapaian yang dihasilkan oleh perusahaan awam di Malaysia, penulis telah mengemukakan soalan sama ada kos yang dikeluarkan bagi membiayai perusahaan-perusahaan awam itu dapat dijustifikasikan. Beliau mencadangkan supaya ukuran prestasi perusahaan awam perlulah mengambilkira unsur-unsur kecekapan dan juga keuntungan memandangkan operasinya dibiayai melalui wang kerajaan dalam jumlah yang agak besar. Masalah-masalah serta cabaran yang mungkin dihadapi oleh perusahaan awam dalam dekad-dekad yang akan datang turut dibincangkan. Antara masalah-masalah tersebut termasuklah: kelemahan di dalam sistem keorganisasian, kekurangan tenaga

kerja yang berkemahiran tinggi, kelemahan pengurusan dan kepimpinan, masalah-masalah yang berhubung dengan politik, pengawalan yang berlebihan dari pihak kerajaan, dan masalah penentuan keutamaan.

Kertas ketiga bertajuk **“Institution Building - Theory and Practice”**. Di dalam kertas ini penulis menghujahkan bahawa sekiranya kita inginkan perubahan-perubahan sosial yang berlaku itu diteruskan maka aspek-aspek pembangunan institusi hendaklah diberikan perhatian. Organisasi perlu menyedari hakikat bahawa terdapat angkubah-angkubah dalaman serta luaran yang mencorakkan perjalanannya. Kedua-dua angkubah tersebut perlulah selaras dan seiring antara satu dengan lain. Dengan kata lain, komponen-komponen rekabentuk organisasi mestilah selaras dengan persekitaran di mana ianya beroperasi. Pembolehubah dalaman ialah: misi ataupun objektif organisasi, program-program yang dilaksanakan, struktur organisasi, sumber-sumber yang dimiliki, dan kepimpinan organisasi. Sementara pembolehubah ataupun pertalian luaran pula ialah: 'memungkinkan', pertalian yang membolehkan organisasi berkenaan berfungsi, normatif, 'fungsional' dan antarabangsa. Penulis mengemukakan Institut Tadbiran Negara (INTAN) sebagai contoh aplikasi model pembinaan institusi ini.

Kertas keempat **“Human Resource Management: Mobilising People for Organisational Growth”** merupakan perbincangan yang menggabungkan teori-teori pengurusan sumber manusia dengan aspek-aspek praktikal. Penulis berpendapat bahawa wawasan yang jelas akan menentukan kejayaan sesebuah organisasi. Justeru itu, pengurus-pengurus sumber manusia mestilah dilibatkan di dalam kumpulan perancangan strategik organisasi berkenaan. Fungsi-fungsi pengurusan sumber manusia tidak lagi berpusat di sekitar *hire and fire*, malah ia melibatkan aspek-aspek yang berhubung dengan perancangan dan pembangunan sumber manusia bagi mencapai matlamat organisasi. Pengurusan sumber manusia merupakan faktor penentu utama kepada 'daya saing' sesebuah organisasi. Penulis memberikan alasan-alasan yang menggambarkan betapa pentingnya peranan yang dimainkan oleh pengurusan sumber manusia di dalam organisasi: kos yang berkaitan dengan sumber manusia, kepesatan perubahan yang menimbulkan masalah kelapukan tenaga kerja, dan masalah produktiviti. Sebagai contoh praktikal pengurusan sumber manusia, penulis memaparkan mekanisme model pengurusan sumber manusia yang dilaksanakan di PETRONAS. Model yang dilaksanakan itu bersifat *integrated*, mengandungi beberapa sub-sistem, antaranya: perancangan tenaga kerja, analisis kerja, rekrutmen dan pemilihan, perhubungan industri, pampasan dan faedah, polisi-polisi personalia, pembangunan staf, dan perancangan kerjaya.

Kertas terakhir bertajuk **“The Managers of Tomorrow - Their Management Styles and Organisational Effectiveness”** adalah berhubung dengan kesan perubahan-perubahan teknologi dan sosial ke atas organisasi dan pekerja. Oleh itu pengurus-pengurus pada masa akan datang memerlukan pelbagai kemahiran, bukan sahaja untuk menangani pertambahan kompleksiti teknologi, tetapi yang lebih penting ialah untuk menghadapi kehendak pekerja dan pasaran yang menjadi semakin canggih. Perubahan-perubahan tersebut berkehendakkan supaya pengurus-pengurus memiliki empat unsur penting: keupayaan mengimbangi keperluan organisasi dengan kehendak pekerja, sifat terbuka dan kemampuan memahami pandangan orang lain, keterbukaan di dalam menguruskan konflik dan perbezaan pendapat, serta kemampuan untuk berfikir secara 'antara budaya'. Perubahan struktur masyarakat Malaysia, dari yang berasaskan pertanian kepada yang bersifat perindustrian dan perkhidmatan, juga melahirkan transformasi dalam budaya kerja. Oleh sebab itu tugas-tugas pengurusan tidak lagi berbentuk paternalistik. Ia perlu meneroka pendekatan-pendekatan baru yang lebih canggih seperti QCC dan *Management*

by Objective. Kemungkinan cabaran-cabaran yang bakal dihadapi oleh pengurus-pengurus pada masa depan ialah: peningkatan di dalam kesalingbergantungan antara negara-negara di dunia, peningkatan masalah serta kesedaran mengenai alam sekitar, revolusi maklumat, kecenderungan tenaga buruh untuk berkesatuan (*organised labour force*), dan penyempitan jurang antara pentadbiran organisasi swasta dengan pentadbiran awam. Kesemua cabaran tersebut akan mencorakkan gaya pengurusan yang perlu diamalkan oleh organisasi. Gaya pengurusan yang dilihat oleh penulis termasuklah: perubahan struktur dan sistem keorganisasian, penekanan kepada kerja berkumpulan (*teamwork*), keperluan kepada adanya visi organisasi untuk jangka panjang, peningkatan tanggungjawab sosial oleh badan-badan korporat, dan bertambahnya rasa prihatin organisasi terhadap etika dan integriti pengurusan.

ALI YUSOB MD. ZAIN

*Penyelenggara Siri Syarahan Ikhtisas Profesor Adjung
Sekolah Ekonomi dan Pentadbiran Awam
Universiti Utara Malaysia*

1

PENTADBIRAN AWAM: FALSAFAH, TREND DAN ISU-ISU BERKAITAN*

SYNOPSIS

This paper discusses the historical development of public administration tracing back from the simple days of tribal leadership in primitive times through the main eras which lead to the concept of modern governments - from absolute monarchy to constitutional monarchy and true democracy.

It discusses the changing roles of bureaucracies as the forms and thrusts of Governments change. In simpler societies the main functions of the bureaucracy are the maintenance of law and order and the collection of taxes. However, as society develops, the demands imposed on the administration grow more complex. The public demands more accountability, while at the same time it expects the Government to spearhead economic and social developments.

This paper cites several examples of the roles of public administration at various levels in Malaysia, such as the roles of Parliament, the Executives, the Judiciary, right down to the role of District Offices.

* Presented at Universiti Utara Malaysia on 24th August 1991